

# 日本のマンパワー政策における公教育の現代的特質 に関する考察 ―マンパワー政策論の検討を通じて―

著者	水本 徳明
雑誌名	学校経営研究
巻	11
ページ	56-71
発行年	1986-04
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2241/00122610">http://hdl.handle.net/2241/00122610</a>

# 日本のマンパワー政策における公教育の 現代的特質に関する考察

— マンパワー政策論の検討を通じて —

筑波大学大学院 水 本 徳 明

## I マンパワー政策研究の意義と本稿の課題

本稿は、日本における公教育の現代的特質を解明する視点から、マンパワー政策に関する考察を行うものである。しかも、マンパワー政策に関する諸事実自体を対象とするのではなく、マンパワー政策に関する諸研究、諸論議を対象とする。その意味で、実証的研究の前提となる、仮説設定作業としての位置づけをもつものである。

ここで、公教育の現代的特質を解明する手段としてマンパワー政策を分析することの意義の第一は、それが教育における国家の拡大を招来した重要な契機であることである。1960年代において、マンパワー政策は福祉国家論と結合する形で、教育における国家の機能を量・質両面で拡大する役割を果たした(1)。とくに教育計画において、それは教育に対する社会的要請に応えるための技術的手段とされ、社会－国家－教育の媒介構造を形成する中心的な原理となった。藤岡貞彦は、「現代『教育計画』論は、19世紀以来問われつづけてきた〈教育と社会〉・〈学校と社会〉の関係についての1960年代階における大胆かつ明快な現代教育学のひとつの回答であり、産業と経済の要求 — それは『社会的要請』の衣裳をまとっている — にたいする福祉国家教育のストレートな回答だった」(2)と述べている。ここでの現代「教育計画」論とは、マンパワー理論に基づく教育計画論に外ならないのである。

第二に、マンパワー政策は、日本社会の「近代化」ないし「現代化」を提起し、それに関わる多くの議論を生んだ。「近代化」「現代化」を何を指標として捉えるかは議論の別れるところであり、その考察自体が本稿の課題の一つであるが、とにかくマンパワー政策が、産業における技術革新の進展を与件として成立したことは間違いない。たとえばここで仮りに、産業化を「近代化」の特性として選び出すなら(3)、マンパワー政策は戦後日本における教育「近代化」の一段階を画するものであるといえる。とくに、経済の高度成長による社会的変動と相俟って、教育の「近代化」「現代化」は進展した。マンパワー政策における教育の「近代化」ないし「現代化」とは何だったのか、日本の現代公教育を分析する上で、これは避けて通れない問題である。

第三は、現在におけるマンパワー政策論の展開に関するものである。すなわち、60年代におい

て、マンパワー政策積極肯定論と全面否定論が、比較的単純な形で対立していたのに対し、1970年代後半以降になると、マンパワー政策の歴史的意義と限界を客観的に対象化しようとする論調も強くなってきた。経済の低成長が続き、行財政改革が進行し、進学率が停滞する、60年代の高度成長期とは対照的な今日の状況の中で、あるいはその歴史的な高みから、マンパワー政策を対象化し、総括することの必要性が自覚されてきている(4)。

また、現在、臨時教育審議会を中心に活発に展開されている教育改革論議も、二重の意味でマンパワー政策と関っている。第一は、上に述べたように、戦後日本の公教育の在り方を総括するという意味においてであり、第二は、今日の社会状況ないし産業構造における人材開発のための教育計画策定という意味においてである。とくに後者に関していえば、70年代以降マンパワー論は教育計画の中心的原理としての地位を失い、生涯教育論がそれに代ったといわれている。しかし、教育に対する人材要請はなくなったわけではなく、重化学工業化中心の60年代とは違った、今日の技術革新に対応した人材の養成が求められていることは明らかである。専門的知識・技術の修得について、企業内訓練が重視されているとはいっても(5)、「社会的要請」に対応した高等教育機関の「多様化・個性化」が強調されるように(6)、現在においてもマンパワー政策への期待は決して小さくない。その意味でマンパワー政策は、60年代という歴史的に短い時期に隆盛した特異な現象としてではなく、現代公教育の社会的機能に関わる根本的問題として分析されねばならないといえる。

以上のような基本的認識から、以下ではマンパワー政策ないしマンパワー理論に関する諸論を整理し、分析、検討する。具体的には、マンパワー政策論を大きく二つに分類し、検討する。第一は、教育計画論ないし教育経済学の立場からの議論であり、60年代のマンパワー理論が現在どのように反省され、どのような方向に転換されようとしているかを考察する。第二は、教育政策論ないし公教育論からのマンパワー政策批判であり、60年代当時マンパワー政策はどのように批判され、現在それがどのように捉え返されねばならないかについて考察する。上述のことからも解かるように、そこで解明されるべきは、マンパワー政策をインパクトとして形成された社会－国家－教育の関係構造はどのような特質を有していたか、マンパワー政策における「近代化」ないし「現代化」とは何か、といった点である。換言すれば、本稿でマンパワー政策論の検討を通じて考察するのは、現代公教育における国家の構造と機能(「公」と「私」)の関係であり、その歴史的形成の構造である。

## II マンパワー理論の特質と問題点

### (1) マンパワー理論の「剛構造」的世界観

1960年代にマンパワー理論の精緻化とその技術開発を課題とした論者の中で、その後、マンパワー理論に対して最も体系的な批判ないし反省を加えているのは、天野郁夫である。その批判の焦点は、マンパワー理論が前提としている世界観に置かれている。

天野は、教育計画の一アプローチとしてのマンパワー理論＝人材需要方式の技術的構造を次のようにまとめている。すなわち、「①（多くの場合経済計画に示された）未来のある時点における GNP の予測値の設定。②各産業部門別の生産高の設定。③その達成に必要とされる労働力の予測。④労働力の職業別構成の予測。⑤職業別にみた労働力の学歴水準別構成の予測。⑥学歴水準別の労働力需要の充足を目標値とする教育計画の立案」である(7)。そして、このマンパワー理論の前提とする世界を「剛構造」ないし「硬構造」の世界と規定し、費用－収益方式の「柔構造」の世界と対比させている(8)。

マンパワー理論では、技術変化や人材間の代替可能性が無視され、職業と学歴との対応関係が固定化されている。これが天野のいう「剛構造」の世界の特質である、といえる。この認識に基づいて天野は、「くマス>高等教育に要求される構造的特質が、多様性・適応性・弾力性・可変性・代替性であるとすれば、それは高等教育システムのく柔構造>化を意味する。60年代の教育計画の失敗は、こうした高等教育の局面移行に適応的な方向での、教育システム改革の失敗でもあった」(9)と述べている。

このように、マンパワー理論が固定的な「剛構造」の世界像を前提とし、それが急激な技術革新（それに伴う産業構造・職業構造の変化）と教育の量的拡大という事態に対し不適合であったことは、十分理解できる(10)。学校教育の多様化政策に対する批判は、この視点に立つものということもできる。

しかし、より問題なのは、このマンパワー理論が、60年代において何故支持されたか、という点である。天野はそれを、「一義的に数量化された教育計画の目標値を導き出す『工学』的な平明さと、『決定論』的で『父権主義』的な性格のためである」(11)としている。しかし、先の世界像の問題との関係からすれば、近藤博之の次の指摘は重要である。すなわち、費用－収益方式においては「投入された資源が卒業生を通じて回収されるまでのあいだに労働市場の状態で現在と同じである保証はない」、それに対し「経済計画と歩調を合わせた人材需要方式（manpower requirement approach）の方が、たとえ非論理的であると批判されても、時間的要素を統制している点で実際の強みをもってきた」というのである(12)。

すなわち、時間的要素を考慮に入れば、費用－収益方式は国家にとってもまた教育を受ける側にとってもリスクは大きくなる。マンパワー理論は、経済計画と結合し、「剛構造」的教育システムを形成することで、このリスクを低下させる役割を果たすことになる。マンパワー政策は、個人の選択範囲は狭くするが(13)、一方将来に対するリスクも低下させる、あるいは少なくとも心理的にそのリスクを低く見積らせる効果をもつのである。また、このことと関って、重化学工業化という経済計画の目標が比較的明確であり、技術革新においても導入技術の割合の高かった 1960年代の状況は、将来の労働力構成を予測する上で、マンパワー理論にとって有利であったといえよう(14)。

1960年代のマンパワー政策は、マンパワー理論のもつ「剛構造」的弱点を、一つは相つぐ経

済計画の策定と修正により、また一つは政策の実施過程において教育に対する私的需要への譲歩ないし適応により、補っていたといえることができる。

## (2) マンパワー理論における公－私関係

マンパワー理論が産業界からの人材需要を教育に対する「社会的要請」として規定し、その充足を教育計画の目標とするものであったことは、改めて説明するまでもない。ここで問題とするのは、その社会的要請が、教育を受ける側からの教育需要、すなわち教育に対する私的需要とどのような位置関係にあるか、という点である。1960年代の教育政策を歴史的に検討する場合、後に触れるようにマンパワー政策を重視し、「教育爆発」とそれに伴う教育の諸問題の原因をマンパワー政策に帰する見方が一方にある。それに対し、教育経済学あるいは教育計画論の立場からは、教育に対する私的需要の増大を重視し、その圧力によりマンパワー政策は破綻し、政策としての実効性をあまりもたなかったとする論が多い。

たとえば正村公宏が、「こうした『全体』主義の方法論（『国家』あるいは『社会』の観点から、教育を手段と考え、個人はこの手段によって動員されるべき素材あるいは対象と考えるという方法 — 引用者註）は、現実には、『私的』動機に主導される『教育爆発』によって押し流されていくことになったように思われます」(15)と述べているのは、その端的な例である。そして、同様の見解は、天野郁夫(16)、市川昭午(17)、清水義弘(18)にも共通している。

しかし、社会的要請と私的需要の位置関係をどう捉えるかについては、論者による相違がある。まず天野の捉え方は、二義的である。第一に天野は、1960年代の教育計画を、「増大する進学者を、経済成長に戦略的重要性をもつ人材の養成部門へとく水路づけ」する方向で、展開されてきた」とし(19)、マンパワー政策の役割を私的需要の「く水路づけ」として把握している。しかし第二に、増大する国民の教育要求が「しばしば経済のマンパワー需要のそれとは異った学卒者群を生み出し、産業はその学歴構成の変化（高度化）に対応した職業構造の編成を迫られるという、マンパワー需要方式の基本的な理論的前提とまったく逆の状況が進行しつつある」(20)とも述べている。マンパワー政策の「く水路づけ」機能が、増大する私的需要と調和し切れなくなったと捉えるところに、後者の見方が成立するのであり、先にみた教育システムの「く柔構造」化の必要性認識も、この流れに位置づくといえよう。

市川も基本的にこの天野の捉え方を共有しているといえるが、次の二点において特色をもっている。すなわち第一に、「人材需要に対しては国が中心となって主に公共部門において供給を図ってきたのに対し、社会需要に対しては義務教育を除いては主に民間部門における供給に委ねてきた」とする点である。そして第二に、「人材需要の充足は教育に対する公共投資を増大させるための口実として役立てられ」、「それが社会需要を刺激する契機となった」とする点である(21)。

また、この両者が増大した私的教育需要に対するマンパワー理論の限界を認めているといえるのに対し、清水義弘は「新しいマンパワー計画」の必要性を指摘している。「新しいマンパ

ワー計画」は、「ムード的な大衆化路線や高学歴化の教育需要に応ずるものではなく」、「中央人材にもまして地方人材を育成することを目的とするものである」というのである<sup>22)</sup>。

ところで、ここで整理してきた問題は、産業からの人材需要＝社会的要請＝「公」的意思とする、マンパワー理論の理論構成がまねく「公」と「私」の緊張関係の問題であり、それをいかにして解消するかの問題である。マンパワー理論発展の当初は、マンパワー政策による経済社会の発展＝国民的福祉の向上<sup>23)</sup>という福祉国家論的図式によって、マンパワー理論の内部においては、この緊張関係は必ずしも自覚されなかったといえよう。では、この緊張関係を顕在化させた要因は何か。教育に対する私的需要の爆発的増大もさることながら、基本的には、国民が社会全体の経済発展から期待する利益と、学校教育から期待する利益は異っているという要因があると思われる。しかもこの相異は二重である。つまり、第一に学校教育から期待される利益は物質的あるいは経済的利益に限られないという点であり、第二に、国民が学校教育に期待する利益は、必ずしも社会全体の利益ではなく、個人に関わる私的利益たる点である。

マンパワー政策においては、教育計画の策定において人材需要＝「公」的意思という図式を堅持する一方、その実施過程において公－私緊張関係の解消が図られてきたといえる。上でみたく水路づけあるいは公共部門と民間部門の役割分担がそれである。また清水の場合、それを中央－地方の役割分担によって図ろうとしているといえる。しかし、上に述べた問題性からして、本質的な解決は、教育政策ないし教育計画における「公」の変容以外にあり得ないといえよう<sup>24)</sup>。

### (3) マンパワー政策の経済効果の不明確さ

1960年代において、マンパワー理論をはじめ、教育投資論、教育計画が隆盛する契機となったのは、経済発展における労働力の質的向上の効果に対する認識である。そして各職業に対応した労働力の質を、学校教育において形成、向上させる、というのがマンパワー理論の基礎にある考え方である。しかし、このマンパワー理論の仮説は、現実において承認されているのであろうか。確かに、経済発展におけるマンパワー政策の効果を全面的に否定するのは現実的ではないし、現に最近でもその効果を高く評価する議論もある<sup>25)</sup>。しかし、その後の教育経済学の発展をみても、マンパワー政策が経済発展にもたらす効果は、当初考えられたほど大きくはない、というのが一般的な理解であると思われる。

岩内亮一は、すでに1968年において、戦後の日本では、経済発展に対する学校教育の貢献度はきわめて低いことを指摘し、そのことは、「日本の高度成長の要因としての学校教育に対するこれまでの過大な評価を修正することを余儀なくさせるものであるとともに、学校教育の労働力形成作用と経済発展の関連についての方法論的吟味の必要性を喚起するものである」と述べている<sup>26)</sup>。学校教育の経済的效果の計測技法自体が必ずしも確定されていないこともあり、安易な断定は避けねばならないが、少なくとも、マンパワー理論の仮説が現実に疑問とされ得るものであることは確かであるといえよう。

また、教育経済学の発展においては、スクリーニング仮説の登場が、マンパワー理論に対する大きな疑問を投げかけた。スクリーニング仮説とは、「教育、とくに学校教育が、修了者の生産的スキルを高めるといよりは、その潜在的能力を選別する効果に重要な意味を認める」ものである<sup>27)</sup>。日本のように、学歴主義が「学校歴」主義としての性格を強くもつ社会では、学校教育のスクリーニング機能は、より大きな役割を果たしていると考えられる。また高等教育の大衆化によって、産業界は学校教育のスクリーニング機能に期待し、「潜在能力を有する人材を採用し、専門的な知識や技術は採用後、企業内教育訓練によって身につけさせるのが、一般的な慣行となった」<sup>28)</sup>ともいわれる。

このように、マンパワー政策の経済効果は不確定である<sup>29)</sup>。しかし、60年代においては現実には高度成長が実現したことにより、この問題は顕在化しなかったと考えられる。あるいは、マンパワー政策が高度成長をもたらす一要因となったのではなく、高度成長が教育に対する国家の積極的な投資とマンパワー政策を可能にしたともいえよう。また先にも述べたように、当時の日本における技術革新において導入技術の割合が大きかったことは、技術革新を見通したより効果的な人材養成という点で有利な条件であった。しかし、高度成長が終わり、技術的な面での日本のキャッチアップが達成されるにつれて、これらマンパワー理論にとっての有利な条件はなくなり、その問題性が明らかになってきたといえよう。

さて以上では、マンパワー理論の特質を、その基本的世界像、政治的性格、経済的效果という三点に互って明らかにしてきた。そしてこれらは、教育経済学ないし教育計画論の立場からの見解であり、いわばマンパワー理論の内部的反省という性格のものであった。次に、いわば外部から見た、マンパワー理論、マンパワー政策の意義と問題点について検討を加えることにしたい。

### Ⅲ マンパワー政策批判の論理

#### (1) 「能力主義」批判

マンパワー政策は、それが政策の表舞台に現れた当初から多くの批判を受けたばかりでなく、その後も、戦後の教育政策史を論じる中で批判的に検討されてきている。ここではそれを「能力主義」批判、「近代化論」批判、「福祉国家論」批判の三点において整理し、マンパワー政策がどのような視角から批判され、その本質がどのように捉えられているかを明らかにする。その際、同じマンパワー政策批判でも、論者によって批判の論理の異なることに留意し、その相異をも検討することを通じて、マンパワー政策研究の課題と視点を明確化したいと考える。

さて、第一点の「能力主義」批判であるが、それはマンパワー政策がハイタレント・マンパワーの養成を核として、要請される労働力構成に対応して学校教育の多様化を図ることに対するものである。ただし、この「能力主義」批判は、単に教育における能力主義批判というに留らず、独占資本主義の労働力対策批判、あるいはそれを通じての階級支配に対する批判と一体

となっている<sup>30)</sup>。また、「能力主義」が学歴主義や年功序列制度、終身雇用制度を否定する、あるいはその弊害を是正するものとして提起されたことに対する批判も行われた。たとえば高浜介二は、「『能力発揮』といっても、『管理された企業共同体』における配置によって違った『能力発揮』であり、新しい経営秩序のなかでの、労働力流動化をはかりながら、労働力の階層的再編成へむけての、その枠に自らはめていくための『能力発揮』となってしまう。それは、能力発揮ではなく、『能力限定』への道であろう」と批判した<sup>31)</sup>。

したがって、ここでの「能力主義」批判には、二つの論点が二重になっているということが出来る。第一に、教育独自の問題としての「能力」の問題であり<sup>32)</sup>、第二に、労働力の資本主義的階層化の問題である<sup>33)</sup>。

ところで、この「能力主義」の対抗軸として提起されたのが、「全面発達」要求であったが、その概念自体の曖昧さは措くとしても、その論理構成については、二つの問題点を指摘し得る。第一は、60年代の高校全入運動＝「全面発達」要求とする論理であり<sup>34)</sup>、第二は、その担い手たる労働者階級を一枚岩的なものと把握し、それと「国民」をほぼ同一視する論理である<sup>35)</sup>。この資本対労働者（＝国民）という単純な図式の上に、後者を全面的に肯定することによって、実は上で指摘した「能力主義」批判の二つの論点が繋がっているといえるが、しかし、このことによって所謂進学競争や能力主義競争の実態が、見えにくくなっているのではあるまいか。「能力主義」は、単に国民に外側から押しつけられたばかりでなく、国民の側に内在化していた論理として、批判と検討の対象にされる必要があるといえよう<sup>36)</sup>。

## (2) 「近代化論」批判

マンパワー政策においては、日本社会の「近代化」が盛んに強調された。それは所謂産業構造の近代化を基本とするものであったが、そこから、先にも触れたように、「能力主義」の徹底による雇用制度の近代化、あるいは労使関係の近代化、そして教育の近代化が提起されたのであった<sup>37)</sup>。またそれとともに、日本を後進国近代化のモデルケースとする議論も盛んに行われた。この「近代化論」の本質が何であり、どのような問題を含むものであるかについては、三つの論理が識別できる。各々について、整理、検討しよう。

第一は、マンパワー政策と、政府による愛国心教育、国防教育、道德教育の強調を同根のものとして、「近代化論」の本質を反動化として把握するものである。その端的な例は横田三郎にみることができる。横田はその教育反動を、①「『共産主義の脅威』に対処しつつ、内外市場で最大限の儲けを獲得するために、資本に忠実で有能な人的資源を」確保しようとする、②それが「国家総動員体制」であること、③その方法が「うまくいくものは何でも利用するというプラグマティズムの方法である」こと、④「近代主義と民族主義および軍国主義の結合体」である「新しい国民意識」を据えようとしていること、として捉えている<sup>38)</sup>。

それに対して第二の批判は、当時の教育政策の二面性を識別するものである。久保義三はそれを、「マンパワー・ポリシーと愛国心、道德教育とを巧妙に結びつけるという日本の方式」<sup>39)</sup>



と表現している。さらに海老原治善は、それを文部省内における「荒木、内藤に代表される反知性、教育統制弾圧係」と「小林、天城氏らを中心」とした「マンパワーポリシー派」による「教育政策の二側面」と分析している(40)。そして海老原の場合特徴的なのは、マンパワー政策における「教育近代化論」を「産業別合理化政策の総仕上げ」と捉え(41)、それを戦前とくに1930年代からの、国家独占資本主義の形成、発展と連続して位置づけていることである(42)。海老原の場合、「近代化」は「能力主義」と同様、資本主義的合理化と階級支配のためのイデオロギーに外ならないといえよう。

第三は、持田栄一の議論であるが、そこには独自の公教育論が基盤となっている。それは、教育基本法を基礎とする戦後日本の公教育体制を、絶対主義的性格を残した「近代公教育体制」と規定し、そこから日本においては公教育体制の「近代化」と「現代化」が同時に提起される、とする考え方である(43)。そこからマンパワー政策については、次の二つの論点が表示される。第一は、マンパワー政策は本来近代的性格をもつものであるが、日本の場合、そこに前近代的要素が残存しているとする点であり(44)、第二は、そのような体制の中においても、「勤労者階級の教育要求を投影し」近代公教育の構造を「現代化し、改良することが可能である」とする点である(45)。

また、佐藤興文は、「産業資本主義の連続的な発展期に照応し、個の権利と自由競争を指標とする」「近代化」概念と、「その発展の連続性が失われその再編成つまり独占形成がすすむ時期に対応し、国家的規模の管理と組織化を主軸とする」「合理化」概念を用いて、「合理化」運動の累積のうえに「近代化」が行われようとする、マンパワー政策の「転倒した順序」を指摘している(46)。この「近代化」概念は持田のそれとほぼ同じといえるが、持田が「現代化」によって「勤労者階級」の要求実現と近代公教育体制の「改良」を示すのに対し、佐藤の「合理化」は、国家独占資本主義的組織化を意味している点で異っている。

ところで、持田と佐藤の議論は、先の二つの議論とは違って、日本における近代化の二重構造ともいうべきものを把握している点で重要である。しかも、マンパワー政策が国家独占資本主義段階に対応するものであるとすれば、マンパワー政策自体が近代公教育体制の構造を変えるものであると位置づけられよう(47)。確かに「近代化論」が喧伝されたことは、マンパワー政策の階級的性格を隠蔽する役割を果たしたといえるかもしれない。しかしそのことと、マンパワー政策による「近代化」は、別の問題として論じられることが必要である。

また、マンパワー政策が提起した「近代化」が、その後の社会変動、教育変動において、どう実現したのか、しなかったのか、それが実証的に確かめられる必要がある。上で見たように、従来の研究では、「近代化論」の検討、批判であっても、「近代化」のそれにはなっていないように思われるのである。

### (3) 「福祉国家論」批判

マンパワー政策においては、上の「近代化論」とともに、「福祉国家論」が唱えられた。

「福祉国家論」に関しても、それを単に階級支配を隠蔽するイデオロギーとして斥ける考え方もあるが、しかしそれは、現代国家における「公共性」ないし公－私関係の問題として把握されねばならないといえよう。Ⅱでみたように、マンパワー政策では「公」と「私」の緊張関係が形成されるが、「福祉国家論は政治的レベルで公事、私事の矛盾を止揚する役割を与えられる」(48)であり、問題はいわばその止揚の在り方をどう把握するかである。

海老原治善は、「福祉国家論」を「支配イデオロギー」と規定しながら、「すべてこの支配イデオロギーが現象的に社会公共性を反映して登場すること、また「中等教育の充実や高等教育重視という形式的にみれば異論のない事実が何故現体制下でも生まれてくるか」(49)という点に注意を促している(傍点引用者)。「福祉国家」の「社会公共性」は現象的、形式的であり、その実質は「支配」にあるというわけである。

これに対し持田栄一は、資本主義社会における国家機能が「政治の階級的な性格を担うとともに一面単純にして技術的な管理機能つまり社会の組織化機能」をもつことを指摘し、そこから「平和的手段によるその構造の改良の可能性がつねにみられ」る(50)、と所謂構造改革の立場に立っていた。しかし、その後持田は、1960年代は「国民の教育をうける権利をより実質化した形で保障することを名目として近代公教育が一部改良されながらも拡充され、教育＝労働力商品の形成がより効率的な形で国家によって保障されるようになる時期でもあった」(51)と述べるようになる(傍点引用者)。

ところで、「福祉国家」の「公共性」が「現象的」「形式的」あるいは「名目」であるとは、どのような意味なのか。マンパワー政策に即して考えるなら、「福祉国家」は三つの要因によって成立すると考えられる。すなわち、第一に、拡大した国家機構による社会的諸要因の統合(「公」の形成)であり、第二に、その国家機構による積極的な政策の実施(「公」の実現)であり、第三に、それらを支える経済的基盤としての経済成長である。先にもみたように、マンパワー政策において「公」によって担われた「社会的要請」とは、産業による人材需要であり、それが政策の実施過程において、教育に対する私的需要によって修正され、あるいはそれとの妥協が図られるといった構造があった。その意味で、1960年代は「公」の拡大の時期であるとともに、「私」の拡大、確立の時期でもあった。しかも、「私」の拡大、確立は、単に量的な意味ばかりでなく、「国民の教育権」の自覚による質的深まりを伴うものであった。この「公」と「私」の双方が、高度経済成長という基盤の上に立っていた、というのが60年代の状況であったといえよう。

さてそこで、持田や海老原が「福祉国家」の「公共性」に関して問題にしたのは、何だったのか。「公」と「私」の分立ないし対立自体が問題だったのか、それともそれを前提とした上での、「公」の歪みが問題だったのか。マンパワー政策については、まず、後者が問題とされねばならないであろう。そこでは、経済成長＝国民福祉の向上という論理の上に、産業の人材需要＝教育における「公」的意思という図式が成立したし、また教育計画の技術性ないし科学

性という論理がそれを補強したといえる。そこでの「公」の実質、科学性の実態が検討されねばならず、その上で、「公」と「私」の分立それ自体が問題とされるべきといえよう（後者は、明らかにマンパワー政策論の範囲を超えているが）。持田にしても海老原にしても、この二つの問題の区別が明確でないのである。マンパワー政策の形成過程における「公」の実質と、その実施過程における「公」と「私」のせめぎ合いが、具体的に明らかにされる必要があるといえよう<sup>52</sup>。

#### IV マンパワー政策における公教育の現代的特質

以上、二つの立場からのマンパワー政策論を整理・検討してきた。最後に、それらを踏まえて、マンパワー政策にみられる、公教育の現代的特質について考察する。

19世紀後半に各国で成立した近代公教育体制に共通する本質的機能を、経済面における労働力形成と政治面における国民形成として理解するなら、マンパワー政策は、前者の現代的形態として位置づけられる。マンパワー政策は、経済計画によって量、質両面において予測された労働力を、教育計画による量的調整と質的多様化を通じて、形成、供給するものである。その現代的特質は、基本的にはそこにおける国家の機能という点に示されるが、それは次のような論理的順序で捉えられる。まずそれは、ケインズ政策による、経済活動における国家の役割拡大であり、日本の場合、池田内閣の積極主義によって飛躍的に進展し、佐藤内閣に継承された。この基盤の上に、マンパワー政策は、労働力政策を接点として経済政策と教育政策を連動させ、国家によって経済と教育を機能的に結合するものであった。そして、このことを契機として、公教育体制における国家の役割が、「科学的技術」による教育の量、質両面での操作と、教育への積極投資という形で拡大したのである。

このような公教育体制の特質は、福祉国家公教育体制として把握され得るものであり、近代公教育体制の現代化と位置づけられる。ただ、日本の場合、近代化という面での経済と政治の跛行現象ともいえるべきものがみられる。経済と教育との機能的関係が、国家の組織化作用により「合理化」「科学化」される一方、政治と教育との機能的関係、すなわち公教育による国民形成は、国防教育、愛国心教育という、保守派反動イデオロギーを顕わにする形で提起された。しかし、この反動性は、マンパワー政策に内在的なものではない。確かに、高度経済成長とマンパワー政策の展開に伴い、私的教育需要が増大し、教育の私事性に対する自覚が高まるに従って、国民的統合の必要性から、教育に対するイデオロギー的要請が強調された面はある。つまり、この点に、マンパワー政策と反動的教育統制が同時進行する一定の必然性はあったのであるが、しかしそれ故にマンパワー政策自体を反動的とする理由はない。

ここで、高度経済成長とマンパワー政策の関係を改めて問い返すなら、マンパワー政策が高度成長の要因になった面があると同時に、逆に高度成長がマンパワー政策を可能にした面も大きい。相継ぐ成長型経済計画の策定と積極的経済政策の実施（マンパワー政策もその一環といえる）は、

国民の所得や生活水準を向上させ、またその向上への期待を形成した。このことは、進学に対する経済的余裕を生むとともに、学歴主義を背景とした社会における上昇移動への期待を高め、この経済的、社会意識的要因から、教育に対する私的需要が増大したと考えられる。そして、この私的需要との緊張関係を孕みながらも、それをうまく吸収する形でマンパワー政策は展開された。高度経済成長とマンパワー政策そして私的教育需要によるこのようなサイクルの拡大再生産こそ、1960年代における日本の公教育の特質として指摘できる。

ところで、先にも触れたように、60年代から70年代初めにかけては、先進科学技術の導入による重化学工業化（それによる国民所得の向上）という政策目標が明確であり、国民的合意の得やすい状態にあった。これは、70年代以後、とくに盛んな教育改革論議にも拘らずその基本的方向すら必ずしも明確でない今日の状況と対象的である。マンパワー政策と関係していえば、その経済的効果の問題ばかりでなく、70年代以降の社会変動の中で、経済・社会的な将来像が不鮮明になってきたことが指摘できる。

高度成長期から低成長期への転換に伴って、①第三次産業の拡大と知識集約産業化（情報化、ソフト化）、②科学技術面での日本のキャッチ・アップと国際的政治・経済における日本への役割期待の拡大（国際化）、③財政の逼迫と行財政改革の進行、④国民の「中流」化とその質的多様化（「分衆」の誕生、コンサマトリーな価値観）、等の経済・社会的変動がみられた。これらは、明らかに「剛構造」的世界像に支えられた、マンパワー政策の転換を迫るものであった。事実、70年代に入り、学校教育における能力主義的弊害（落ちこぼれ、非行）が顕在化する中で、マンパワー論は教育計画の原理としての地位を失い、生涯教育論を中核として、個人のニーズに適応した教育機会の提供、教育の人間化が図られてきた。60年代の量的拡大に対して、それが教育の質的充実ともいわれることは周知である。

基本的には、以上の動向が現在の教育改革論議に繋がっているといえることができる。確かにそこでは、マンパワー論は教育改革の原理として明確な形をとっては現れてこない。しかし、今日の産業構造に対応して、創造性と国際性を備えた人材が要請され、学校教育におけるその養成が課題とされていることは、臨時教育審議会の第一次答申や審議経過を見れば明らかである。そこで問題となっているのは、教育の人間化や生涯教育化の要請及び財政効率化の要請と、この今日のマンパワー要請をいかに調整するかという点である。所謂自由化論は、経済・社会の将来像の不鮮明さを背景とした、これらの要請の間の調整の困難さを、市場原理によって切り抜けようとするものであるといえる。

マンパワー政策は、公教育における労働力形成の現代的形態として、「剛構造」的特質をもった教育計画の中核的原理から、より「柔構造」的な、教育計画の一翼を担う原理へと修正されようとしている。それが内包している「能力主義」的問題性と、公－私関係の緊張を、トータルな教育政策の中で、すなわち公教育体制の今日的形成においていかに解決するか。それが教育改革の根本問題であると同時に、その解決の可能性と方向性を探究することが、今日教育政策論の

中心課題である。

#### 註

- (1) 持田栄一は、「1960年代は経済政策の上では、日本資本主義が国家独占資本主義としてその体制を整える時期であるが、これに対応して、教育政策においては、教育計画の策定と実施が政策の日程にのぼり、福祉国家教育論を全面展開することが課題として提起される時期である。そして、それは、国民の教育をうける権利をより実質化した形で保障することを名目として近代公教育が一部改良されながらも拡充され、教育＝労働力商品の形成がより効率的な形で国家によって保障されるようになる時期でもあった。」としている。

持田栄一『教育行政学序説（著作集6）』 明治図書 1979 296－7頁

- (2) 藤岡貞彦『教育の計画化』 総合労働研究所 1977 3頁

- (3) 村上泰亮は、近代化概念について「何よりも『産業化』（industrialization）を中軸的特性として選び出すべきだろう」とし、近代化の過程とは、「産業化の最低限の要請と前産業社会の伝統とが、不断の相克とそして相互適応をくり返す過程である」と規定している。

村上泰亮『新中間大衆の時代』 中央公論社 1984 14－5頁

- (4) 久富善之が「当時の（60年代の — 引用者註）『教育計画』論が、『政策科学』と称してこの社会的実験の中枢に位置を占めた以上、そこに結果した現実の全体について、意図した結果、意図せざる結果にかかわらず、その歴史的・社会的発生要因の連関についての精密な検討が、求められている」としているのは、典型的な例である。

久富善之『現代教育の社会過程分析』 労働旬報社 1985 237頁

- (5) 市川昭午「現代日本の教育政策」 新堀通也ほか編『日本教育の力学』 有信堂高文社 1983 27頁

- (6) 臨時教育審議会『教育改革に関する第一次答申』 1985 第二部の3

- (7) 天野郁夫「教育計画の諸問題」 日本教育社会学会編『教育社会学の展開』 東洋館出版 1972（a） 100頁

- (8) 天野は、下表の左側の世界を「剛構造」の、右側の世界を「柔構造」の世界としている（天野同上論文 105, 108頁）。

## 2つの「世界」像

人 材 需 要 方 式	費 用 - 収 益 方 式
①学生は消費的理由からより高い教育を求める	①学生は投資的理由からより高い教育を求める
②学生は職業的見通しなしに（あるいはそれを十分知らずに）専攻分野を選択する	②学生は職業的見通しについて十分知識をもち、またそれに留意している
③教育はすべて専門化し、専門分化は早い段階にはじまる	③教育はすべて普通教育で、どの段階においても専門化しない
④学校における諸資源の投入係数はすべて固定的である	④学校における諸資源の投入係数はすべて可動的である
⑤各種の技術の需要曲線は不連続的に移行する	⑤各種の技術の需要曲線は連続的に移行する
⑥技術を身につけた人材間の代替の弾力性はゼロに近い	⑥技術を身につけた人材間の代替の弾力性は無限大に近い
⑦各種の技術に対する需要の弾力性はゼロに近い	⑦各種の技術に対する需要の弾力性は無限大に近い

(9) 天野郁夫「教育計画論」 麻生誠編『社会学講座10教育社会学』 東大出版会 1974 220頁

(10) 藤岡貞彦は、同様の視点から、「過去の実績傾向をそのまま将来に適用する手法」を批判している。

藤岡 前掲(2) 1977 22頁

(11) 天野 前掲(7) 1972(a) 100頁

(12) 近藤博之「教育計画と教育のシステム理解」 麻生誠ほか編『教育革新と教育計画』 第一法規 1984 37頁

(13) 潮木守一は、「教育システムがマンパワー・アプローチ的制御のもとにある場合には、個人の選択の許容範囲は極小化されるが、そうでなければ、個人の選択範囲は拡大する。」「教育システムの量的形態が、経済システムのもっている労働力必要量に対応する程度が少なければ少ないほど、個々人はそれだけ多く雇用市場の情報を敏感に察知し、リスクが最も少なくなるような形で自己の選択行動を決定せざるを得なくなる」と述べている。

潮木守一「経済変動と教育」 日比行一ほか編『現代教育社会学講座2社会変動と教育』 東大出版会 1976 132頁

(14) 将来の予見という点についていえば、60年代のマンパワー理論においては、経済社会の発展と教育の発展が、調和的かつ段階的に捉えられる傾向が強い。F・ボールズの教育発展段階説やハービンソンとマイヤーズの低開発国・部分的開発国・中進国・先進国のモデルが盛んに参照されたことは、それを示している。たとえば、清水義弘「教育計画の思想」(清水ほか編『教育計画』

第一法規 1968) 参照。

- (15) 正村公宏『私の現代教育論』 日本放送出版協会 1979 66頁
- (16) 天野 前掲(7) 1972 (a) 112頁
- (17) 市川昭午「戦後教育政策の特質」 市川編『戦後日本の教育政策』 第一法規 1975
- (18) 清水義弘『教育計画 経済発展と教育政策(著作集4)』 第一法規 1978 353頁
- (19) 天野 前掲(9) 1974 214頁
- (20) 天野郁夫「産業社会における教育計画」 湯沢雅彦ほか編『社会学セミナー2 家族・福祉・教育』 有斐閣 1972 (b) 272頁
- (21) 市川 前掲(5) 1983 28-30頁

ここで「社会需要」とされているのが、本稿でいう私的需要である。

- (22) 清水 前掲(18) 1978 358頁
- (23) 天野郁夫「アメリカにおけるマンパワー論の動向」 学校経営 vol. 8 no. 1 1963
- (24) この点、麻生誠が「徹底的な権力の『機能的合理化』を通じて社会が高度な社会的制御能力を獲得すること」、「先見性をもった『積極的大衆』の教育計画への参加」が「科学的で民主的な計画となる条件」であるとしている点、示唆的である。

麻生誠「教育計画とは何か」 麻生ほか編 前掲(12) 1984 24頁

- (25) 山田圭一「戦後の産業発展と工業教育」 IDE 1981. 2
- (26) 岩内亮一「教育の労働力形成機能と経済発展の関連について」 教育社会学研究 23 1968
- (27) 渡辺行郎『教育経済学の展開』 黎明書房 1982 54頁

スクリーニング仮説を含めた、最近の教育経済学の動向については、次の論文を参照。

市川昭午「教育問題の経済学」 市川ほか著『教育の経済学』 第一法規 1982

Mark Blaug, “Where Are We Now in the Economics of Education”, *Economics of Education Review*, Vol. 4 No. 1, 1985

- (28) 市川 前掲(5) 1983 27頁
- (29) 岩内亮一は、「特定の施策の実施過程とその結果を正確に評価しない点」が、日本のマンパワー政策の一特徴である、としている。

岩内亮一「人材開発」『教育学大事典第3巻』 第一法規 1978

- (30) たとえば、本山政雄らが「人的能力開発政策」の本質を次のように捉えているのは、その典型といえる。すなわち、「第一に、教育論の基礎として『教育投資論』を採用し、教育をとらえる基軸に『能力主義』をおいていること。第二に、この政策の思想的な出所からみても、成立過程からいっても対米従属の教育政策であり、日本独占のために忠実で安上りな労働力をつくる政策であり、教育の軍国主義化・国家統制強化の政策であるという階級性格を福祉国家論的な表現で隠蔽し、この政策への幻想をふりまいていること、この三点がそれである。」

本山政雄ほか「『人的能力開発政策』と教育」 名古屋大学教育学部紀要(教育学科) 13号

1966

その他、次の文献を参照。

宮坂広作「現代能力選別政策の矛盾」 現代教育科学 79 1964

山崎昌甫「能力主義教育論の本質」 現代教育科学 79 1964

海老原治善『教育政策の理論と歴史』新評論 1976 223-226頁

(31) 高浜介二『現代資本主義の発展と教育』 汐文社 1973 81頁

(32) 海後勝雄「教育の課題としての人間の能力」 現代教育科学 79 1964

そこで海後は、「能力」は人間形成の目的であるという視点から、「能力主義」を批判している。

(33) 海老原治善「能力主義政策論の登場と今後の動向」 現代教育科学 62 1963

そこで海老原は、「能力主義」を独占資本の危機への対応として位置づけている。

(34) 海老原治善「日本資本主義の発展と人材開発政策の歴史的検討」 現代教育科学 79 1964(a)

(35) 海老原 前掲(30) 1976 156-7頁

そこで海老原は、教育政策を、「総資本＝ブルジョアジーの利益の実現の現実的代行機関である国家権力が、普遍的人間の解放をめざし、全面的に発達した人間への自己教育と公教育への労働者階級の要求に対決し、その労働者階級を中核とする国民諸階層自身の教化、およびそのつぎの世代を対象に、体制維持イデオロギーと労働能力の基礎陶冶、および軍事能力の形成を意図的計画的にめざしてとる教育上の行政措置の体系である」と規定している。

(36) 久富 前掲(4) 1985 240頁

(37) 1963年経済審議会答申『経済発展における人的能力開発の課題と対策』に、端的に現れている。

(38) 横田三郎「日本教育の近代化路線の本質」 現代教育科学 76 1964

(39) 久保義三「教育政策に現われた矛盾とその克服」 現代教育科学 79 1964

(40) 海老原治善「日本帝国主義の復活と教育政策(上・中・下)」 現代教育科学 50-52 1962

(41) 海老原治善「教育における近代化論と現代化論」 現代教育科学 76 1964(b)

(42) 海老原 前掲(40) 1962, 前掲(34) 1964(a)

(43) 持田栄一「教育の『近代化』と『現代化』(1)~(3)」 現代教育科学 51-53 1962

(44) 持田栄一『教育管理の基本問題』 東大出版会 1965 124-5頁

(45) 持田 前掲(43) 1962

(46) 佐藤興文「近代化と人材開発政策」 現代教育科学 76 1964

(47) 後に持田もこのような視点から、1960年代の教育政策を「近代公教育体制を前提としながらも、その一部を『上から』の『改良』的措施として『社会化』することによって、体制総体を効率化し安定化」するものであったと捉えている。

持田 前掲(1) 1979 297-8頁

(48) 佐藤興文「人力開発論を批判する」 現代教育科学 59 1963

(49) 海老原 前掲(40) 1962



50) 持田 前掲(43) 1962

51) 持田 前掲(1) 1979 297頁

52) その意味で、持田栄一が「教育計画の社会・経済理論」と「教育計画の教育行政理論」の必要性を指摘しているのは、示唆的である。

持田栄一「教育計画」『教育学全集 1 教育学の理論』 小学館 1967 136頁